

BAB IV

KONSEP IDEAL DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA

A. Perubahan Sistem Soft Bikameral Menjadi Strong Bikameral

Sistem lembaga perwakilan dengan dua kamar memiliki kelebihan dibandingkan dengan sistem lembaga perwakilan satu kamar, Yakni : (1) Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan); (2) Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan; (3) Mencegah disahkannya perundang-undangan yang dilakukan secara tergesa-gesa; (4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.¹

kelebihan-kelebihan lembaga perwakilan bikameral hanya bisa didapatkan jika lembaga perwakilan di negara tersebut memang benar-benar menerapkan *strong bicameral*, bukan

¹ National Democratic For International Affair (NDI), Seri Penelitian Legislatif, One or Two Chamber, hal. 2-3.

soft bicameral. Hal ini karena *soft bicameral* dalam penerapannya akan kehilangan fungsi saling kontrol diantara kedua kamarnya karena salah satu kamar dapat diabaikan begitu saja. Hingga tidak ada ubahnya dengan sistem lembaga perwakilan dengan satu kamar (*unikameral*) dimana terjadi monopoli proses legislasi dalam satu kamar.

Maka dengan penerapan konsep *strong bicameral* dalam lembaga perwakilan akan memaksimalkan kembali manfaat yang akan diperoleh dari sistem dua kamar tersebut, di antaranya: Mampu merangkul segala aspirasi rakyat secara maksimal hingga mendorong pada perundang-undangan yang responsif dan sesuai kebutuhan rakyat, Menghasilkan perundang-undangan yang baik melalui tahapan *double check* dari dua kamar lembaga perwakilan, produk legislasi yang dihasilkan memiliki legitimasi yang tinggi, pengawasan terhadap pemerintah yang optimal, serta mencegah Perundang-undangan yang bermasalah secara konstitusional hingga berujung pada *judicial review* seperti yang terjadi saat ini.

Jika kemudian narasi besar tentang bicameral di bawa ke dalam ranah Ketatanegaraan Republik Indonesia, maka harus ada beberapa agenda terkait dengan reformasi keparlemenan yang harus di laksanakan dengan melalui Perubahan UUD 1945. Sebagaimana yang telah kita ketahui, bahwa setelah Perubahan Kesatu sampai Keempat UUD 1945 muncul sebuah lembaga perwakilan yang dinamakan DPD. Namun ternyata peran fungsi DPD tidak signifikan dan memiliki posisi tawar sebagai *the second chamber*. Ini terlihat dari fungsi DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945:²

- a. Dapat mengajukan RUU tertentu (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah);
- b. Ikut membahas RUU tertentu;
- c. Memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama, dan RAPBN;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat (1);
- e. melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.

Terlihat jelas bahwa ternyata peran dan fungsi DPD hanyalah sebagai lembaga "penyokong" DPR. Dengan perumusan seperti itu, eksistensi DPD tidak lebih hanya

²Lihat Pasal 22D UUD 1945.

sebagai sebuah kamar yang "lumpuh". Sebab DPD tidak mempunyai tugas dan wewenang yang memadai untuk ikut serta dalam bidang Legislasi, Anggaran dan Pengawasan. Suatu tugas dan fungsi fundamental yang harusnya juga dimiliki oleh *the second chamber*. Dengan demikian, perlu dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945 untuk mendorong lembaga perwakilan Indonesia menuju sistem yang ideal yaitu *strong bicameral*.

B. Soft Bikameral dalam Lembaga Perwakilan di Indonesia

Dengan dilakukan Perubahan Ketiga UUD 1945 maka secara praktis sistem lembaga perwakilan Indonesia telah menerapkan sistem bikameral dengan lahirnya DPD sebagai kamar kedua, setelah melalui proses perdebatan-perdebatan yang cukup panjang maka terbentuklah lembaga perwakilan dengan dua kamar yang lunak (*soft bikameral*).

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan.

Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.³ Secara konstitusional, kedudukan DPD dari sisi kewenangan boleh dikatakan masih dikebiri oleh konstitusi. Konstitusi mengatakan bahwa; Pertama, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴

³ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hal.5.

⁴ King Faisal, *Op.cit*, hal.192.

Ketiga, DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Keempat, Dewan perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁵

Selain ketimpangan kewenangan DPD dalam konstitusi juga mempengaruhi peraturan dibawahnya yang turut mengatur mengenai DPD yakni dalam Undang-undang MD3. Bahkan dalam undang-undang tersebut justru lebih menekankan ketimpangan yang terjadi, kalau tidak mau

⁵ *Ibid.*,

dikatakan lebih melemahkan DPD lebih jauh. Hal ini terlihat jelas dalam bunyi pasal-pasal dalam undang-undang tersebut.

Secara prosedural normatif, skema pembahasan rancangan undang-undang dibagi dalam dua tahapan pembicaraan yakni pembicaraan tahap I dan pembicaraan tahap II. Pembahasan RUU pada tingkat I dilaksanakan rapat komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Sementara itu, pembahasan tahap II dilaksanakan dalam sidang Paripurna DPR yang melibatkan DPR dan Presiden minus DPD guna mengambil persetujuan bersama atas sebuah RUU layak atau tidak diteruskan menjadi undang-undang. Setelah diubahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, permasalahan-permasalahan mengenai pengkerdilan kewenangan DPD masih berlanjut.

Terkait permasalahan tersebut DPD telah berupaya melakukan berbagai langkah komunikasi politik dengan DPR untuk mencari solusi terhadap masalah yang terjadi ini. Namun demikian walau telah bertahun-tahun komunikasi politik itu dilakukan oleh DPD namun pihak DPR tidak memberi respon memadai dan menerima berbagai usul solusi yang ditawarkan DPD. Kondisi ini mengakibatkan hasil kerja DPD kurang optimal dan keberadaan DPD belum memberikan manfaat nyata yang maksimal bagi masyarakat dan daerah.⁶

Realitas tersebut pada akhirnya mendorong DPD untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang(*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD 1945 pada tanggal 14 september 2012. Permohonan pengujian dua undang-undang tersebut terhadap UUD 1945 ditempuh dengan maksud untuk memperoleh penafsiran yang lebih tepat dan pasti bagi

⁶ Rofikul Umam, *Eksistensi DPD RI 2009-2013 : Untuk Daerah dan NKRI* , Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2013 , hal. 142.

kepentingan bersama dalam sistem legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden. Permohonan tersebut kemudian diregister dengan Nomor Perkara 92/PUU-X/2012 dengan pemohon adalah pimpinan DPD yaitu Ketua Irman Gusman, Wakil ketua La Ode Ida dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas.⁷

Permohonan pengujian undang-undang tersebut selanjutnya diproses di MK melalui sidang-sidang, baik panel maupun pleno. Setelah melalui proses persidangan sekitar enam bulan untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut, pada puncaknya MK menggelar sidang pleno pada 27 Maret 2013 dengan agenda pembacaan putusan. Dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum tersebut, MK memutuskan untuk menerima permohonan yang diajukan DPD tersebut.⁸ Dalam putusannya tersebut, MK meneguhkan lima hal yaitu :

1. DPD RI terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional (Polegnas).
2. DPD RI berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau

⁷ Ibid., hal. 143.

⁸ Ibid., hal. 145.

bersama-sama dengan DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. DPD RI berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat(2) UUD 1945.
4. Pembahasan RUU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD dan Presiden.
5. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam undang-undang MD3 dan Undang-undang P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan optimisme (terutama bagi DPD) berkaitan dengan fungsi legislasi. Putusan ini menjadi semacam alarm konstitusional agar ke depan penataan ulang model legislasi lembaga perwakilan yang mengarah pada penguatan fungsi legislasi DPD merupakan

⁹ *Ibid.*, hal. 146.

keniscayaan. Sebagai sebuah putusan yang memiliki kekuatan hukum final dan mengikat, putusan Mahkamah Konstitusi harus dilaksanakan. Karena itu, tawaran konseptual usulan komprehensif Perubahan lanjutan atas UUD 1945 oleh DPD RI perlu direspon secara positif oleh MPR beserta seluruh komponen bangsa. Secara konstitusional, penguatan peran DPD terutama fungsi legislasi DPD dapat dilakukan dengan melanjutkan Perubahan UUD 1945.¹⁰

Sebagaimana telah Penulis jelaskan tentang penerapan *Soft Bicameral* di Indonesia terlihat dari peran dan fungsi dari DPD di lembaga perwakilan Indonesia. DPD terlihat menempati posisi kedua dalam banyak hal, seperti yang termuat dalam UU MD3. Berada pada posisi kedua mengakibatkan DPD tidak banyak memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar, dikarenakan fungsi dan peran DPR lebih besar dari pada apa yang diberikan oleh konstitusi kepada DPD.

¹⁰ Saldi Isra, dalam pengantar....., *Op.cit*, hal. xx

C. Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia pada masa yang akan datang.

Berdasarkan apa yang telah Penulis jelaskan dalam penelitian diatas, setelah melakukan perbandingan terhadap sistem lembaga perwakilan Bikameral yang ada dengan Negara Belanda maupun Amerika Serikat, Penulis mencoba mengkonstruksikan sebuah konsep/sistem yang ideal untuk diterapkan di Indonesia pada masa yang akan datang. Bahwa untuk memiliki konsep yang ideal bagi Indonesia sebagaimana penulis mengamati konsep bicameral yang ada di Amerika Serikat dan Belanda. Konsep ideal yang dimaksud dalam penelitian ini dibatasi oleh beberapa indikator, yaitu kedudukan DPD, Keanggotaan dan cara pengisian jabatan serta fungsi utama DPD.

1. Kedudukan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 mengatur tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. Pasal 22C menyebutkan bahwa:

- a) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
 - b) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
 - c) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
 - d) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.
- Kemudian dalam Pasal 22D ditegaskan
- a) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - b) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
 - c) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan

hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- d) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan di atas yang mengatur kedudukan dan fungsi DPD, memberikan perubahan terhadap sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya tidak menampakkan bentuk perwakilan yang sebenarnya. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.¹¹ Oleh Jimly Asshiddiqie, unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan

¹¹ Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005, hal. 93.

anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi.¹²

Dalam pandangan MPR, pengaturan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, antara lain dimaksudkan untuk: 1. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; 2. meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; 3. mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.¹³ Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan

¹² Jimly Asshaddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta, 2005, hal.38 dan 49.

¹³ Salmon E.M. Nirahua, Jurnal Hukum NO. 4 VOL. 18 OKTOBER 2011: 585 – 603 kedudukan dan kewenangan dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hal 588

negara.¹⁴ Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan Pasal 22C ayat (4) inilah, maka Undang-undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 42 tahun 2014 hadir untuk mengatur lebih jelas berkaitan dengan susunan dan kedudukan DPD.

Pasal 22 ayat (1) menegaskan bahwa “DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum”. Kemudian dalam Pasal 22 ayat (2) menegaskan bahwa “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Hal ini apabila dikaitkan dengan Pasal Pasal 247 Undang-undang MD3, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, sedangkan tingkat keterwakilan yang berbeda sebagai lembaga perwakilan, dimana DPD

¹⁴ Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar ..., *Op.Cit.*, hal. 93.

merupakan lembaga perwakilan daerah, sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Oleh Philipus M. Hadjon,¹⁵ yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya. Untuk itu, analisis dalam penelitian ini menyangkut kedudukan DPD sebagai lembaga negara, yang dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baik dari aspek posisi DPD yang dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, terutama DPR. Selain itu pula, kedudukan DPD yang berkaitan dengan fungsi utama dari DPD.

Untuk memahami konsep lembaga negara apabila menggunakan pendekatan perbandingan konsep lembaga

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal. 10.

negara di Jerman, Konstitusi Jerman membedakan antara *state organ* dan *constitutional organ*. *Constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Sedangkan *state organ* adalah lembaga-lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman. Dengan perbandingan sistem ketatanegaraan Jerman, hendaklah kita bedakan lembaga-lembaga negara yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD dengan lembaga negara yang hanya disebut dalam UUD namun kewenangannya didelegasikan pengaturannya oleh undang-undang.¹⁶

Menurut Jimly Asshidiqie¹⁷ lembaga negara dapat diartikan dalam beberapa pengertian. Pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; Kedua, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit

¹⁶ Philipus M. Hadjon, "*Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*", Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005, hal. 3-4.

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.40-42.

dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; Keempat, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah; dan Kelima, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di pusat yang pembentukannya ditentukan dan diatur oleh UUD 1945 atau disebut sebagai lembaga tinggi negara. Dengan menggunakan konsep-konsep di atas, maka DPD dalam kedudukannya merupakan lembaga negara yang dikategorikan sebagai *constitutional organ*, karena pengaturan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD 1945.

Untuk memahami kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan yang bersifat bikameral atau tidak, maka dapat dilihat dari hubungan konstitusional kedudukan DPD dengan MPR termasuk di dalamnya pula hubungan antara DPD dengan DPR. Hubungan konstitusional antara kedudukan DPD dengan MPR dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Hubungan antara DPD dan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) merupakan hubungan struktural dimana pengaturannya berkaitan dengan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR. Pengaturan ini memiliki makna konstitusional bahwa DPD memiliki peran yang sama dengan DPR dalam melaksanakan wewenang MPR. Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 37 nampak adanya sinkronisasi antara DPD dan DPR dalam menjalankan wewenang MPR.

Berdasarkan pengaturan konstitusional yang berkaitan kedudukan DPD menurut UUD 1945, dimana tidak adanya sinkronisasi antara pengaturan pasal-pasal dalam UUD 1945, nampak bahwa DPD yang merupakan

lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dan sistem perwakilan bikameral. Gagasan pembentukan DPD pada hakikatnya untuk memperkuat integrasi bangsa. Alasan keberadaan DPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah sekaligus merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Gagasan pembentukan DPD merupakan bagian dari reformasi struktur lembaga perwakilan Indonesia. Oleh Jimly Asshiddiqie, semula reformasi struktur lembaga perwakilan Indonesia yang disarankan oleh banyak kalangan ahli hukum dan politik supaya dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu masing-masing kamar diusulkan,

dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Namun demikian, Perubahan Ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsi gagasan lembaga perwakilan bicameral yang bersifat *soft*. Kedua kamar dewan perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap DPR, sedangkan kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Kedudukan DPD sebagaimana telah dikemukakan di atas, pada hakikatnya tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dalam proses reformasi struktur lembaga perwakilan Indonesia. DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki *zelfstandigheid* atau wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan hukum dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dengan adanya lembaga baru DPD

dalam struktur MPR, maka pengaturan tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) ini tidak memberikan ketegasan terhadap pemberlakuan sistem perwakilan dua kamar, dimana MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Berbicara mengenai kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan, hal ini tidak mungkin dilepaskan dari konsepsi demokrasi. Dalam konsepsi demokrasi terkandung asas dasar, yakni kedaulatan rakyat menentukan jalannya pemerintahan. Perwujudan asas ini dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari tergambar dari keikutsertaan rakyat memutuskan kebijakan-kebijakan pemerintahan. DPD selaku lembaga perwakilan daerah yang memiliki karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah pada hakikatnya memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya berdasarkan seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah tersebut. Untuk itu, pengaturan kedudukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dan

berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagai perwujudan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, hendaknya merupakan dasar perumusan kedudukan DPD.

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasasmita sebagai refleksi reformasi.¹⁸ Kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan di era sebelumnya. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, karena kedudukan DPD sebagai sebuah

¹⁸ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta, 2009, hal. 3.

lembaga negara yang sejajar dengan DPR maka konsekuensi logisnya adalah DPD harus diberikan kewenangan yang sama dengan DPR.

2. Keanggotaan dan Legitimasi DPD

Sebagaimana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 252:

- 1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- 2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.
- 3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
- 4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.
- 5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Kemudian dalam Undang-undang No 7 Tahun 2017

Tentang Pemilu, Syarat Keanggotaan; Sebagai anggota dari lembaga tinggi Negara, anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) memiliki syarat. Syarat dari anggota DPD harus memenuhi syarat sebagai berikut Pasal 181 Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Pasal 182 perseorangan sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Mengenai jumlah anggota DPD yang sangat terbatas sebenarnya bukan persoalan yang sangat mendasar dikarenakan praktek pada Negara yang menganut sistem bicameral, jumlah perwakilan memang lebih sedikit akan tetapi yang membuat hal ini menjadi persoalan adalah karena jumlah yang dibatasi membuat DPD tidak ada ruang gerak dalam memberikan suara pada forum rapat khususnya dalam pengambilan keputusan tertentu. Selain itu kembali pada persoalan mendasar bahwa walaupun jumlahnya sedikit tetapi jika kewenangannya diberikan secara maksimal oleh konstitusi, maka jumlah anggota DPD yang sedikit ini bukanlah sebuah persoalan. Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaan-nya dipilih melalui

pemilihan umum dan langsung dipilih oleh masyarakat, bukan seperti anggota DPR yang dipilih oleh partai politik untuk menjadi perwakilan partai politik tertentu.

Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimate. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat.

3. Fungsi Utama DPD (Legislatif, Anggaran, Pengawasan)

Dasar pengaturan kewenangan konstitusional DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Adapun Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) menyebutkan bahwa:

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

- 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari dasar pengaturan kewenangan konstitusional

DPD di atas, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi, fungsi legislasi, pertimbangan (anggaran), dan pengawasan. Ketiga fungsi DPD ini bersifat terbatas, karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD.

Pengaturan fungsi DPD ini pun dijabarkan dalam dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Fungsi Pasal 248 (1) DPD mempunyai fungsi:

- 1) Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
 - 2) Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta d. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- (1) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

a. Fungsi Legislasi

Pembentukan undang-undang pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan

penyebarluasan (sosialisasi). Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga atau organ pembentuk undang-undang (*legislature*). Badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate, atau membuat undang-undang.¹⁹ Badan tersebut mengutamakan unsur “berkumpul” untuk membicarakan masalah-masalah publik dan merundingkan, mengutamakan keterwakilan anggota-anggotanya. Maka bisa dipastikan bahwa badan tersebut merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak”. Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan tersebut, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.

¹⁹ Miriam Budiardjo, Op.,cit., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 315.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka lembaga legislatif menjadi lembaga yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Lembaga legislatif mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Dalam rangka mereformasi struktur lembaga legislatif di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*),

dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (Pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.

Dari kekuasaan-kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada kamar kedua atau majelis tinggi Indonesia ini (DPD), kita dapat mengetahui kontribusi politik yang akan dibangun oleh lembaga DPD²⁰. Dalam bidang legislasi, fungsi DPD itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang tugas konstitusional DPR.

Tugas DPD dalam fungsi legislasi yaitu ikut membahas rancangan undang-undang merupakan kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Pengaturan kewenangan konstitusional tersebut berkaitan dengan ayat (1) yang merupakan kewenangan DPD untuk mengajukan usul rancangan undang-undang pada bidang-bidang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,

²⁰ Reni Dwi Purnomowati, *Op.cit*, Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia, hal. 25.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.²¹ Dalam menjalankan tugas dan kewenangan, dalam tatanan pengawasan sebenarnya keberadaan DPD dapat dikatakan bersifat utama (*main constitutional organ*) yang kedudukannya sama penting dengan DPR.²²

Berkaitan dengan bidang tugas DPD lainnya dalam fungsi legislasi yaitu “memberi pertimbangan kepada DPR”, maka pertimbangan DPD ini lingkupnya hanya mencakup rancangan undang-undang tentang APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Ketentuan ini pun sangat melemahkan kewenangan konstitusional DPD, karena hanya memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, rancangan undang-undang pajak, pendidikan, dan agama. Padahal, rancangan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus

²¹ *Ibid.*, hal. 600.

²² Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta 181, hal. 163.

dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara, tetapi juga kepentingan daerah yang harus diperjuangkan oleh DPD.

Seperti yang telah Penulis sampaikan bahwa tujuan dari adanya lembaga perwakilan *bicameral* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balance*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif, oleh karena itu seharusnya DPD juga harus dilibatkan secara maksimal dalam fungsi legislasi.

Melihat kewenangan DPD yang sangat terbatas, maka diharapkan pada masa mendatang, maka kewenangan legislasi tidak hanya berakaitan langsung mengenai kepentingan langsung dari daerah yang diwakili. Akan tetapi DPD juga harus dilibatkan atau berwenang untuk mengajukan maupun, membahas dan ikut mengambil keputusan dalam proses legislasi secara keseluruhan.

b. Fungsi Anggaran

Secara etimologis, anggaran berasal dari kata “anggar” atau kira-kira atau “perhitungan”, sehingga pengertian anggaran Negara berarti perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh Negara. Di negeri Belanda menurut C. Goedhart, anggaran disebut *begrooting* yang berasal dari bahasa Belanda kuno yang berarti mengirakan. Istilah ini kemudian diambil alih oleh Undang-Undang Dasar Negeri Belanda tahun 1814.²³

Secara historis ke-Indonesian yakni pada zaman Hindia Belanda secara resmi Indonesia memakai istilah *begrooting*. Selanjutnya pada zaman pendudukan Jepang berdasarkan peraturan Gunseikan tahun 2603 dipergunakan istilah anggaran. Kemudian sejak proklamasi 1945, istilah Anggaran Pendapatan Belanja Negara /APBN mulai digunakan secara resmi.

Dalam fungsi anggaran, DPD hanya memberi pertimbangan. Hal ini masih dinilai belum cukup dan

²³ Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hal. 105.

tidak menunjukkan bahwa DPD memperjuangkan kepentingan daerah dalam penyusunan dan penetapan APBN. Dalam konteks ini, dapat pula menggunakan pendekatan tripartit yang berarti dalam pembahasan APBN melibatkan lembaga perwakilan (DPR dan DPD) bersama dengan pemerintah.²⁴ Seharusnya DPD juga mempunyai fungsi yang sama dengan DPR dalam mengawasi maupun membahas anggaran dan tidak dibatasi untuk pembahasan anggaran yang berkaitan dengan persoalan daerah saja.

c. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan DPD merupakan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana terdapat dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. Kewenangan konstitusional ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 223 ayat (1) huruf d juncto Pasal 224 ayat (1) huruf d. Pasal 223 ayat (1) huruf d menyebutkan : “pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan,

²⁴ <http://parlemennews.co.id/meletakkan-fungsi-legislasi-pengawasan-dan-anggaran-dpd-ri-dalam-kerangka-checks-and-balances-parlemen-indonesia/> dikunjungi pada tanggal 5 Maret 2017, Pukul 11.00 WIB.

pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Sedangkan Pasal 224 ayat (1) huruf d dan e menentukan sebagai berikut. Huruf d : “dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”. Huruf e: “menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”.

Rumusan Pasal 224 ini semakin mempertegas bahwa pengawasan dimaksud adalah terkait dengan

pelaksanaan undang-undang sedangkan hasil pengawasan disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti ayat (1) huruf e.²⁵

Berdasarkan pembahasan di atas, maka seharusnya dalam fungsi legislasi, Indonesia bisa mengikuti praktek yang ada di Belanda maupun Amerika. Dimana tidak ada perbedaan kewenangan yang signifikan antara kedua kamar. Di Belanda misalnya, *eerst kamer* memiliki kewenangan legislasi yang tidak dibatasi bidang tertentu. *Eerst kamer* mempunyai peranan yang cukup besar dalam proses legislasi. Kemudian di Amerika, dalam fungsi legislasi, kewenangan kedua kamar hampir sama. Pembahasan atas setiap RUU harus melalui kedua kamar. Selain itu Senat berwenang mengajukan suatu RUU kepada *House of Representative* untuk dibahas tanpa ada pengkhususan bidang seperti praktek di Indonesia. Senat tidak hanya terlibat dalam proses pengajuan suatu RUU, akan tetapi juga ikut mempertimbangkan dan melakukan pembahasan RUU sekaligus memberi persetujuan menjadi

²⁵ Salmon E.M.N, *Kedudukan dan Kewenangan...* Op cit., hal. 601.

undang-undang bersama *House of Representative*. Hal ini merupakan salah satu ciri penerapan *strong bicameral*. Fungsi Pengawasan, dalam menjalankan fungsi pengawasan di lembaga perwakilan Belanda, Kedua kamar di *States General* secara umum memiliki hak yang sama, mereka berhak untuk menyatakan pendapat, melakukan investigasi (hak angket), mengajukan pertanyaan dan mengajukan interpelasi. Dalam melakukan fungsi pengawasan, *Eerst Kamer* tidak perlu memberi laporan tertentu kepada *Tweede Kamer* karena kedudukan dalam melakukan fungsi pengawasan hampir sama. Berbeda dengan Indonesia, mengenai pengawasan misalnya yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, dalam hal ini mengenai kepentingan daerah saja. Misalnya otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama sedangkan hasil pengawasan DPD juga harus disampaikan kepada DPR untuk

ditindaklanjuti. Disini menunjukkan adanya perbedaan fungsi antara kedua kamar dalam menjalankan fungsi pengawasan. Di Amerika, Senate dapat mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan Negara melalui pembentukan undang-undang, dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekedar persoalan daerah seperti di Indonesia.

Dalam fungsi anggaran, di Belanda kedua kamar di Parlemen memiliki hak yang sama terkait dengan fungsi anggaran ini, mereka berhak untuk menerima maupun menolak besaran anggaran yang diajukan oleh Perdana Menteri. Di Amerika, Senate memiliki kewenangan untuk mengajukan Perubahan terhadap rencana anggaran, sedangkan di Indonesia, fungsi anggaran DPD hanya sekedar memberi pertimbangan.